

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

21 février 1995 *

Dans l'affaire T-117/94,

Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine, Cirillo Brena, Mauro Girello et Greguoldo Daniele, tous représentés par M^e Ivone Cacciavillani, avocat au barreau de Venise, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Alain Lorang, 51, rue Albert 1^{er},

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Lucio Gussetti, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 15 octobre 1993, en ce qu'elle octroie un soutien financier à la région de Vénétie pour la mise en œuvre d'actions dans la zone du delta du Pô, ainsi que du contrat qui en est résulté entre la Commission et le ministère de l'Environnement italien,

* Langue de procédure: l'italien.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre),

composé de MM. K. Lenaerts, président, R. Schintgen et R. García-Valdecasas,
juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits à l'origine du recours

- 1 Par le règlement (CEE) n° 1973/92, du 21 mai 1992 (JO L 206, p. 1, ci-après « règlement n° 1973/92 »), le Conseil a institué un instrument financier pour l'environnement, dénommé « Life », ayant pour objectif de contribuer au développement et à la mise en œuvre de la politique et de la législation communautaires dans le domaine de l'environnement, essentiellement par le financement d'actions prioritaires dans la Communauté. Les domaines d'action définis dans l'annexe au règlement sont éligibles pour un soutien financier s'ils présentent un intérêt communautaire, contribuent de façon significative à la mise en œuvre de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement et respectent les conditions de mise en œuvre du principe du pollueur-payeur.
- 2 En ce qui concerne la protection des habitats et de la nature, l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1973/92 requiert que le soutien contribue notamment au cofinancement des mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires sur les sites concernés figurant respectivement aux annexes I et II

de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après « directive 92/43 »).

- 3 A la fin de l'année 1992, la République italienne a transmis à la Commission deux propositions d'actions relatives à la zone du delta du Pô pour lesquelles elle a demandé un financement conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 1973/92. La zone concernée par ces propositions d'actions se trouve à cheval sur deux régions: la région d'Émilie-Romagne et la région de Vénétie. La première avait, par la loi-régionale n° 87 du 2 juillet 1988, créé sur son territoire un parc régional du delta du Pô. La seconde n'a adopté aucune mesure de protection particulière. Néanmoins, la loi n° 394 du 6 décembre 1991, loi-cadre sur les zones protégées, prévoit, en son article 35, paragraphe 4, que les régions intéressées, en accord avec le ministère de l'Environnement, procéderont dans les deux ans suivant son entrée en vigueur à la création d'un parc naturel interrégional du delta du Pô. La même disposition précise qu'en l'absence de telles mesures le gouvernement central procédera à la création d'un parc national dans la zone en question.
- 4 S'agissant en l'occurrence d'actions concernant la conservation d'habitats naturels prioritaires, la Commission a d'abord soumis, conformément aux articles 3, 8 et 21 de la directive 92/43, au comité prévu à l'article 20 de ladite directive une proposition de cofinancement d'un projet unique résultant de la fusion des deux propositions, intitulé « Programme de conservation pour la zone géographique du delta du Pô » (ci-après « programme delta du Pô »). Ce projet portait sur un montant de 1,5 million d'écus pour la première phase. Le comité a approuvé ce projet à l'unanimité le 30 avril 1993.

- 5 La Commission a ensuite soumis au comité institué par l'article 13 du règlement n° 1973/92 un projet de répartition des montants disponibles au budget pour les actions menées en exécution de ce règlement, parmi lesquelles figurait le programme delta du Pô. Ledit comité a approuvé ce projet à l'unanimité le 16 juillet 1993.
- 6 Le 15 octobre 1993, la Commission a officiellement arrêté la décision-cadre à laquelle sont annexées les différentes actions approuvées par la Commission — au nombre desquelles figure le programme delta du Pô — et la répartition des crédits entre celles-ci. Cette décision reprend le projet approuvé par les deux comités précités.
- 7 Entre-temps, la Commission avait négocié les modalités de mise en œuvre du programme delta du Pô avec les parties impliquées dans la réalisation du projet à financer. Les 3 et 4 juin 1993, une réunion a été organisée à Ferrare; y ont participé, outre la Commission, le ministère de l'Environnement italien, le ministère de la Coordination des politiques agricoles, alimentaires et forestières italien, la région de Vénétie, la région d'Émilie-Romagne, les provinces intéressées et la Lega italiana protezione uccelli (ci-après « LIPU »).
- 8 Le 31 décembre 1993, le contrat prévu à l'article 9, paragraphe 5, sous b), du règlement n° 1973/92 a été signé. Les deux parties contractantes principales sont la Commission et le ministère de l'Environnement italien, qui fait fonction de service responsable. A ce dernier sont associés le ministère de la Coordination des politiques agricoles, alimentaires et forestières italien, la région de Vénétie et la LIPU.
- 9 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 23 mars 1994, les parties requérantes ont introduit le présent recours.

- 10 Par décision du Tribunal du 7 juillet 1994, les parties entendues en leurs observations, l'affaire a été renvoyée à la quatrième chambre composée de trois juges.

Conclusions des parties

- 11 Les parties requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision de la Commission du 15 octobre 1993 et le contrat du 31 décembre 1993 qui en est résulté entre la Commission et le ministère de l'Environnement italien ainsi que tout autre acte connexe et/ou ayant pour base cette décision;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.

La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours irrecevable dans sa totalité;

— condamner les parties requérantes aux dépens.

Moyens et arguments des parties

- 12 Les parties requérantes invoquent trois moyens à l'appui de leur recours. Le premier est pris de l'existence d'un « excès de pouvoir pour fondement erroné » et d'un défaut de compétence. Le deuxième moyen est tiré de la violation de l'arti-

cle 2, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement n° 1973/92. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 1^{er}, deuxième alinéa, du règlement n° 1973/92 et de l'existence d'un détournement de pouvoir.

- 13 Dans le cadre de ces moyens, les parties requérantes font valoir, en substance, que la République italienne, en soumettant à la Commission le projet en cause, a méconnu le droit italien et le principe de bonne administration et que la Commission, en octroyant un soutien financier à un tel projet, a méconnu le règlement n° 1973/92 et plus particulièrement son article 2, paragraphe 2, en ce qu'il requiert que les projets financés apportent « une contribution significative à la réalisation de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement ». S'agissant en l'espèce d'actions en faveur de la protection des habitats et de la nature, le troisième alinéa de cette disposition requerrait que ce soutien contribue notamment « au cofinancement des mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels prioritaires et des espèces prioritaires sur les sites concernés figurant respectivement aux annexes I et II de la directive 92/43 ». La Commission aurait également méconnu ainsi les objectifs de la politique communautaire de l'environnement tels qu'ils résultent du traité, du règlement n° 1973/92, de la directive 92/43, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), du Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement qui a fait l'objet de la résolution 93/C 138/01 du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1^{er} février 1993 (JO C 138, p. 1, ci-après « cinquième programme d'action en matière d'environnement ») et de différentes résolutions du Parlement européen.
- 14 La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité à l'encontre du recours, au motif que les actes attaqués ne concerneraient pas directement et individuellement les parties requérantes auxquelles ils ne seraient pas adressés.
- 15 Elle soutient que les personnes physiques ne sont concernées par ces actes qu'en raison de leur seule qualité objective de propriétaires fonciers exerçant une activité

économiquement pertinente, au même titre que tout autre opérateur économique se trouvant, actuellement ou potentiellement, dans une situation identique. Les associations requérantes, quant à elles, ne seraient pas affectées par les actes en cause d'une autre manière qu'en leur qualité de représentants de la catégorie d'entrepreneurs dont les intérêts généraux sont affectés par lesdits actes.

- 16 Au surplus, la Commission expose que les parties requérantes ne sont pas directement concernées par les actes qu'elles attaquent, ceux-ci n'ouvrant en faveur de la République italienne qu'une simple faculté sans créer de droits à leur profit.
- 17 Les parties requérantes soutiennent qu'elles sont toutes recevables à agir contre les actes attaqués puisqu'elles sont toutes directement et individuellement concernées par ceux-ci. En effet, elles auraient toutes le droit de participer à la procédure d'élaboration et de formation de l'action programmée et financée par l'acte en cause. Ce droit résulterait de l'article A, second tiret, du traité sur l'Union européenne, des articles 1^{er} et 2 du règlement n° 1973/92 ainsi que des travaux préparatoires de celui-ci, du cinquième programme d'action en matière d'environnement, tableaux n°s 10 et 18, du troisième considérant de la directive 92/43, de la résolution du Parlement européen du 10 juillet 1987 sur la création et la conservation des réserves naturelles d'intérêt communautaire (JO C 246, p. 121), ainsi que de l'article 7 de la proposition de règlement COM (91) 0028 portant création d'un instrument financier pour l'environnement (JO 1991, C 267, p. 211). En outre, elles auraient, selon la jurisprudence de la Cour (arrêt du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125), un intérêt propre et distinct de celui de leurs membres, intérêt qui résulterait de la Constitution italienne et plus particulièrement des dispositions combinées de son article 2, qui consacre le rôle des « formations sociales », et de ses articles 18, 49 et 97.
- 18 Les parties requérantes ajoutent qu'elles sont directement concernées par les actes attaqués en ce qu'ils constituent une autorisation de financement d'un projet déjà défini tant dans son contenu que dans ses destinataires. La décision attaquée ferait apparaître le lien fonctionnel direct qui existe entre le cofinancement et le programme delta du Pô. En demandant à bénéficier de la contribution communautaire, la République italienne se serait expressément engagée à réaliser les actions

décrites dans ce programme. Par conséquent, elle n'aurait plus aucun pouvoir d'appréciation, d'autant plus qu'elle aurait ainsi fait connaître aux autorités communautaires, de façon anticipée, la conduite qu'elle adopterait à l'égard des dispositions communautaires concernées (arrêt de la Cour du 23 novembre 1971, Bock/Commission, 62/70, Rec. p. 897).

Appréciation du Tribunal

- 19 Selon l'article 114, paragraphe 1, de son règlement de procédure, si une partie le demande, le Tribunal statue sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond dans les conditions prévues par les paragraphes 3 et 4 de cet article. En l'espèce, le Tribunal estime que, étant suffisamment éclairé par l'examen des pièces du dossier, il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.
- 20 En vertu de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE, devenu l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE, la recevabilité d'un recours introduit par une personne physique ou morale contre une décision dont elle n'est pas le destinataire est subordonnée à la condition que la partie requérante soit directement et individuellement concernée par cette décision.
- 21 Aucune des personnes physiques ni aucune des trois associations requérantes n'étant destinataire de la décision litigieuse, il y a lieu d'examiner si cette décision les concerne directement et individuellement.
- 22 Il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197) que des tiers ne sauraient être

concernés individuellement par une décision adressée à une autre personne que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire.

- 23 La décision attaquée a pour objet d'octroyer un soutien financier à des actions concernant la protection des habitats et de la nature. Elle a pour destinataire l'ensemble des États membres de l'époque, à l'exception du royaume de Belgique et du grand-duché de Luxembourg. Parmi les actions auxquelles un soutien financier est accordé figure le programme delta du Pô. Le coût total du projet est estimé à 3 millions d'écus, dont 50 % sont pris en charge par la Communauté.
- 24 A l'égard des trois personnes physiques requérantes, ainsi que de l'ensemble des personnes ayant des activités dans la zone concernée, cette décision, en ce qu'elle octroie un soutien financier au programme italien delta du Pô, se présente donc comme une mesure de portée générale qui s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite.
- 25 Il en résulte que la décision litigieuse concerne les personnes physiques requérantes en raison de leur seule qualité objective d'agriculteurs opérant dans la zone du delta du Pô, au même titre que tout autre agriculteur se trouvant actuellement ou potentiellement dans une situation identique (arrêt de la Cour du 14 juillet 1983, Spijker/Commission, 231/82, Rec. p. 2559, point 9).

- 26 Il convient encore d'examiner si les trois associations requérantes, à supposer qu'elles représentent la totalité des agriculteurs de la région concernée, sont individuellement concernées par la décision litigieuse.
- 27 A cet égard, il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'on ne saurait accepter le principe selon lequel une association, en sa qualité de représentante d'une catégorie d'entrepreneurs, serait concernée individuellement par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie (ordonnance de la Cour du 11 juillet 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commission, 60/79, Rec. p. 2429, et arrêt de la Cour du 10 juillet 1986, DEFI/Commission, 282/85, Rec. p. 2469, point 16).
- 28 Or, en l'espèce, les associations requérantes ne sont pas affectées par la décision litigieuse, qui affecte les intérêts généraux de la catégorie d'entrepreneurs qu'elles représentent, d'une autre manière qu'en leur qualité de représentantes de cette catégorie.
- 29 Néanmoins, tant les personnes physiques que les associations requérantes soutiennent qu'ils sont individuellement concernés par la décision attaquée parce que la Commission avait l'obligation de les consulter avant de l'adopter, ce qui suffirait à les individualiser.
- 30 Le Tribunal constate à cet égard qu'aucune des dispositions mentionnées par les parties requérantes (voir ci-dessus point 17) ne crée, dans le chef de la Commission, l'obligation de tenir compte, avant d'octroyer un soutien financier en application du règlement n° 1973/92, de la situation particulière de chacun des agriculteurs ayant des activités dans les zones concernées par les programmes d'actions financés ou de celle de chacune des associations représentant ceux-ci ni de les consulter.

- 31 L'absence d'obligation pour la Commission de tenir compte de la situation particulière des différentes parties requérantes et de les consulter avant d'adopter la décision litigieuse est confortée par le fait qu'aucune des parties requérantes n'a invoqué, à l'appui de son recours, de moyens pris de la violation de l'obligation qu'aurait eu la Commission de les consulter, alors que la Commission a affirmé, sans être contredite par aucune des parties requérantes, que ces dernières n'ont en aucune manière été consultées avant l'adoption de la décision attaquée.
- 32 Il résulte de ce qui précède qu'aucune des personnes physiques ni aucune des associations requérantes n'est individuellement concernée par la décision de la Commission du 15 octobre 1993, d'accorder un soutien financier au programme de conservation pour la zone géographique du delta du Pô. Aucun d'entre eux n'est donc recevable à en demander l'annulation (arrêts de la Cour du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commission, 11/82, Rec. p.207, et du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission, C-152/88, Rec. p. I-2477, points 11 à 13).
- 33 Le Tribunal considère que ce raisonnement vaut a fortiori pour le contrat conclu entre la Commission et la République italienne qui détermine les modalités d'octroi du soutien financier de la Communauté ainsi que les conditions à respecter par le bénéficiaire de celui-ci. En effet, les parties requérantes ne sont pas parties à ce contrat et ne sont pas concernées plus individuellement par celui-ci qu'elles ne le sont par la décision du 15 octobre 1993, dont il ne constitue d'ailleurs qu'un acte d'exécution, comme semblent l'admettre les parties requérantes en indiquant que, « constituant un simple acte d'exécution de la décision attaquée, limité à la réglementation des modalités de développement du financement communautaire Life, de l'illégalité de la décision découle l'illégalité du contrat attaqué, qui se trouve par conséquent dénué de tout fondement logique et juridique » (observations des parties requérantes sur l'exception d'irrecevabilité, p. 13).
- 34 Il résulte de tout ce qui précède que le recours doit être déclaré irrecevable.

Sur les dépens

- ³⁵ Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les parties requérantes ayant succombé en leurs conclusions, il y a lieu de les condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

ordonne:

- 1) Le recours est rejeté comme irrecevable.
- 2) Les parties requérantes sont condamnées solidairement aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 21 février 1995.

Le greffier

Le président

H. Jung

K. Lenaerts